Deutscher Bundestag **Drucksache 19/14386**

19. Wahlperiode 23.10.2019

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Tabea Rößner, Stefan Schmidt, Lisa Paus, Dr. Danyal Bayaz, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Luise Amtsberg, Canan Bayram, Anja Hajduk, Britta Haßelmann, Katja Keul, Sven-Christian Kindler, Markus Kurth, Monika Lazar, Dr. Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Filiz Polat, Dr. Manuela Rottmann, Corinna Rüffer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Effektiver Verbraucherschutz bei Restschuldversicherungen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Beim Abschluss eines Verbraucherkreditvertrags werden häufig Restschuldversicherungen mit vereinbart. Sie sollen Verbraucherinnen und Verbraucher davor schützen, im Fall von Krankheit, Tod oder Arbeitslosigkeit ihre Kreditraten nicht zahlen zu können. In einem solchen Fall sollen sie gewährleisten, dass der Restkredit letztlich in Gänze getilgt wird. Doch Untersuchungen[1] zeigen, dass es sich bei Restschuldversicherungen oft um überteuerte, teilweise nicht passende Produkte handelt, über deren Kosten und Konditionen die Verbraucherinnen und Verbraucher kaum aufgeklärt werden. Eine Studie zu den Angeboten am Markt hat die teilweise extremen Kosten vor Augen geführt: Einem Kreditnehmer wurde zu einem Kredit über 10.000 Euro eine Restschuldversicherung angeboten. Diese kostet für die Laufzeit von sieben Jahren 3.300 Euro. Da die Prämie mitfinanziert wurde, kamen nochmal Zinsen dazu. Am Ende der Laufzeit hat der Kreditnehmer nicht nur 5.000 Euro Zinsen für seinen Kredit über 10.000 Euro gezahlt, sondern auch nochmal 5.000 Euro für die Restschuldversicherung und deren Finanzierung. Die Kreditkosten haben sich durch die Restschuldversicherung annähernd verdoppelt.[2]

Doch die Restschuldversicherungen sind oftmals nicht nur teuer, sondern auch wirkungslos. So zeigt auch der Jahresbericht des Ombudsmanns für Versicherungen[3], dass der Schutz, vor allem bei Arbeitslosigkeit, häufig beim Verkauf nur verkürzt dargestellt wird. Bei Versicherungsnehmern und Versicherungsnehmerinnen führt dies zu falschen Erwartungen, vor allem aber werden teilweise gar nicht die individuell vorhandenen Risiken abgedeckt. Die Versicherungen decken

[1] z.B.: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsich (BaFin), 2017, Ergebnisbericht zur Marktuntersuchung Restschuldversicherungen

[2] Institut für Finanzdienstleistungen e.V. (iff), 2019, Faire Kreditvergabe, Gutachten im Auftrag der Bürgerbewegung Finanzwende, https://www.finanzwende.de/fileadmin/user_upload/Kampagnen/Achtung_Kreditfalle/Faire_Kreditvergabe_Layout_final.pdf

[3] Jahresbericht des Ombudsmann für Versicherungen 2018, S. 35 ff., https://www.versicherungsombudsmann.de/wp-content/uploads/Jahresbericht-2018.pdf

z.B. meist nur unbefristete Arbeitsverhältnisse, die durch unverschuldete Arbeitslosigkeit aufgelöst wurden, ab. Dies ist aus Sicht der Versicherungsunternehmen durchaus nachvollziehbar, um deren allgemeines Ausfallrisiko zu senken. Dieser enge Rahmen, in welchem die Restschuldversicherung letztendlich greift, wird von den Versicherungsunternehmen jedoch viel zu wenig herausgestellt.

Zwar kann eine Restschuldversicherung zu der gewünschten Bonitätssteigerung führen, jedoch wird häufig im Beratungsgespräch gar nicht ermittelt, ob der Bedarf für eine Restschuldversicherung tatsächlich gegeben ist oder bereits durch andere Versicherungen abgedeckt ist bzw. ob der Versicherungsschutz tatsächlich für den jeweiligen Kreditnehmer passend ist.

So entsteht häufig ein unzureichender Versicherungsschutz zum einen dadurch, dass keine umfangreichen Risikoüberprüfungen wie bei anderen Risikolebensversicherungen stattfinden und zum anderen durch eine sehr strenge Ausgestaltung des Versicherungsfalles, welche dem eigentlichen Zweck des Versicherungsschutzes zuwiderläuft.

Dementsprechend tritt laut Zahlen der Bundesregierung der Versicherungsfall nur selten ein: Im Jahr 2015 haben die Restschuldversicherer nur bei etwa 0,3 Prozent der bestehenden Verträge die Kreditraten übernommen.[4]

Des Weiteren führen unverhältnismäßig hohe Provisionen der Versicherungsprämien für Verbraucherinnen und Verbraucher zu einer unverhältnismäßigen Verteuerung der Kredite. Laut einer Untersuchung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) erreicht die Provision, die die Banken für die Vermittlung erhalten, oft mehr als die Hälfte der Versicherungsprämie und teilweise mehr als zehn Prozent der Darlehenssumme.[5] Solche Prämien setzen falsche Anreize, was zu der weiten und unzweckmäßigen Verbreitung von Restschuldversicherungen beiträgt. Durch den hohen Anreiz der Prämie stehen legitime Interessen der Kreditsicherung nicht im Vordergrund bei der Vermittlung von Restschuldversicherungen. Daher müssen die Provisionen kurzfristig begrenzt und langfristig ein Übergang von der abhängigen Provisionsberatung zur unabhängigen Honorarberatung vollzogen werden.

Außerdem wird die Prämie häufig kreditfinanziert, welches eine Erhöhung der Kreditsumme zur Folge hat. Auch dies bedeutet eine unnötige Mehrbelastung der Verbraucherinnen und Verbraucher durch Verzinsung der Versicherungsprämie und führt zu Nachteilen im Fall von Widerruf oder Stornierung der Versicherung[6].

Zudem vermittelt der gleichzeitige Abschluss des Kredit- und des Restschuldvertrages zum einen den falschen Eindruck der Notwendigkeit einer Restschuldversicherung für die Kreditvergabe bzw. dass es sich dabei um einen Vertrag handeln würde. Zum anderen haben Verbraucherinnen und Verbraucher in der Regel keine Wahl, sondern sind auf den Exklusivpartner ihrer Bank angewiesen, sodass kein Wettbewerb bzw. Transparenz zwischen verschiedenen Angeboten besteht.

Letztlich können überteuerte Restschuldversicherungen, wie Teile der Rechtsliteratur richtigerweise feststellen[7], gemäß §138 BGB sittenwidrig sein. Doch die Erfahrungen der Verbraucherzentralen zeigen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher sich trotzdem kaum gegen überteuerte Restschuldversicherungen zur Wehr setzen können.

[4] http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/108/1810871.pdf
[5] Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), 2017, Ergebnisbericht zur Marktuntersuchung Restschuldversicherungen
[6] s. Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), 27.11.2018, Verbraucher bei Restschuldversicherungen wirksam schützen; Pressemitteilung Verbraucherzentrale Hamburg, 18.12.2018, Hohe Stornoquoten bei Restschuldversicherungen;
[7] Knops, NJW 2019, 1847

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Bundesregierung hat es bei der Umsetzung der Versicherungsvertriebsrichtlinie verpasst, wirkungsvolle Regelungen gegen überteuerte Restschuldversicherungen umzusetzen. Stattdessen hat die Bundesregierung lediglich die Widerrufsmöglichkeiten verbessert. Doch Beispiele aus der Praxis zeigen, dass diese Maßnahme nicht zu wesentlichen Verbesserungen bzw. zu einer Beseitigung der Probleme geführt hat. So zeigt eine Umfrage der Finanzmarktwächter, dass die verpflichtende Zusendung der Widerrufspflicht und des Basisinformationsblatts von den Banken genutzt wird, um Verbraucherinnen und Verbrauchern einen „Welcome Letter“ zusenden. Dieses erfüllt dann nicht den eigentlichen Zweck, sondern dient eher der Verbreitung von Eigenwerbung.

Die Bundesregierung muss daher endlich einen Gesetzentwurf zum Schutz vor überteuerten und unpassenden Restschuldversicherungen vorlegen und darf den bereits seit einem halben Jahr vorliegenden Referentenentwurf nicht weiter verzögern.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, umgehend einen Gesetzentwurf vorzulegen, der

1.) einen Deckel von 1,5 Prozent bezogen auf die Restschuldversicherungsbeiträge vorsieht und sich auf sämtliche Zuwendungen vom Versicherer an das vermittelnde Kreditinstitut bezieht,

2.) eine zeitliche Entkoppelung von mindestens einer Woche zwischen dem tatsächlichen Zustandekommen vom Kredit- und vom Restschuldvertrag vorsieht,

3.) die Kreditfinanzierung der Restschuldversicherung untersagt,

4.) ein verpflichtendes doppeltes Preisschild vorsieht, sodass der Effektivzinssatz einmal mit allen mit dem Kredit verbundenen Nebenleistungen inklusive Versicherungsprämien, welche in der Verantwortungssphäre des Darlehensgebers liegen, und einmal nur mit den obligatorischen Kosten ausgewiesen wird,

5.) verbindliche sanktionsbewehrte Mindeststandards für alle Vermittlerinnen und Vermittler von Restschuldversicherungen vorsieht und die teilweise Befreiung der Vermittlerinnen und Vermittler vom Anwendungsbereich der Regulierung beendet.

Berlin, den 22. Oktober 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Im alltäglichen Bankengeschäft werden Ratenkredite in vielen Fällen mit einer Restschuldversicherung gekoppelt. Um Verbraucherinnen und Verbraucher vor häufig unpassenden und überteuerten Versicherungen zu schützen und eine ähnliche Situation wie in Großbritannien mit dem PPI-Skandal[8] zu vermeiden, muss der Verkauf unpassender und unnötiger Restschuldversicherungen eingedämmt werden. Laut Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) wird für rund 30 Prozent der abgeschlossenen Darlehensverträge zusätzlich eine Rest-

[8] https://www.versicherungsmagazin.de/rubriken/branche/preisdiskriminierung-bei-versicherungen-2230690.html

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

schuldversicherung abgeschlossen. 2016 führten Versicherungsunternehmen Restschuldverträge mit zusammengenommen rund 8,2 Millionen versicherten Personen im Bestand mit knapp 2,5 Millionen Verträgen.[9] Jedoch dürfte die Dunkelziffer noch um einiges höher sein, da Restschuldversicherungen auch als Einzelversicherungen abgeschlossen werden. Restschuldversicherungen sind ein Milliardenmarkt, in welchem bis zu 80 Prozent Versicherungsprämien als verdeckte Provisionen gezahlt werden, welche dann oft noch gewinnbringend mitfinanziert werden. Trotz der Bemühungen der letzten Jahre, Provisionszahlungen bei Restschuldversicherungen zu reduzieren, z.B. über die Anpassungen in der Versicherungsvertriebs-Richtlinie (IDD), sieht die Bundesregierung selbst, dass die Provisionen, die von den Versicherungsunternehmen an die Kreditinstitute gezahlt werden immer, noch auf einem sehr hohen Niveau liegen.[10]

Zu 1.

Von den 2016 von der BaFin befragten 34 Kreditinstituten erhielten mehr als die Hälfte 50 Prozent oder mehr der Versicherungsprämie als Provisionshöchstsatz. In ihren Modellrechnungen geht die Bundesregierung daher davon aus, dass bei einer Darlehenssumme von 10.000 Euro und einer Kreditrate von 200 Euro für einen fünfzigjährigen Kreditnehmer eine Provision von bis zu 1.097 Euro (Höchstwert) anfällt.[11] Mit einem Provisionsdeckel von 1,5 Prozent könnten die Provisions- und sonstigen Zahlungen an das Kreditinstitut auf 150 Euro gedeckelt werden. Der vergleichsweise kostengünstige Vertrieb einer Restschuldversicherung rechtfertigt einen so niedrigen Provisionsdeckel, da dieser in der Regel ohne eine Gesundheitsprüfung erfolgt. Zur Vermeidung von Umgehungstatbeständen muss klargestellt werden, dass der Deckel sich nicht nur auf Provisionszahlungen, sondern sämtliche Zuwendungen vom Versicherer an Dritte bezieht.

Zu 2.

Eine Entkopplung zwischen Kreditvergabe und Verkauf der Restschuldversicherung, wie sie in Großbritannien bereits gilt, kann den Vertriebsanreiz verringern, für Verbraucherinnen und Verbraucher klarstellen, dass der Abschluss ihres Kredits auch ohne Restschuldversicherung möglich ist und zu höherer Kostentransparenz führen. In Großbritannien darf eine Restschuldversicherung nicht innerhalb von sieben Tagen nach der Kreditvergabe verkauft werden.

Zu 3.

In den allermeisten Fällen nehmen Verbraucherinnen und Verbraucher, die dem Abschluss einer möglichen Restschuldversicherung gegenüber stehen, einen Ratenkredit auf, um ihre finanzielle Situation zu verbessern. Daher sind Einmalbeträge, die als Prämie für die Versicherung gezahlt werden, für Verbraucherinnen und Verbraucher von Nachteil. Deshalb bildet die Bindung der Prämie als monatliche Rate eine sinnvolle Alternative. Ein weiterer Vorteil wäre, dass die Prämie dann nicht kreditfinanziert wäre, da sowohl die Tilgungsrate als auch die zu zahlenden Kreditzinsen für die Verbraucherinnen und Verbraucher niedriger wären.

Zu 4.

Nach gegenwärtiger Rechtslage müssen gem. §6 PAngV nur obligatorische Zusatzleistungen als Teil der Gesamtkosten eines Verbraucherdarlehensvertrages ausgewiesen werden. Die Vorschrift bezweckt durch Preiswahrheit und -vollständigkeit eine Vergleichbarkeit von Verbraucherkrediten. Ein doppeltes Preisschild erhöht dabei die Vergleichbarkeit, da Darlehensverträge nicht nur mit anderen Angeboten vergleichbar sind, sondern auch eine Transparenz über alle obligatorischen und nicht obligatorischen Kosten entsteht. Dadurch, dass alle Kosten, welche in rechtlicher und/oder tatsächlicher Weise mit dem Darlehensvertrag verbunden sind und in der Verantwortungssphäre des Darlehensgebers liegen, erfasst sind, wird auch das Risiko von versteckten Kosten für Verbraucherinnen und Verbraucher minimiert. Durch die Einführung eines zweiten Preisschildes kann zudem sichergestellt werden, dass die nicht obligatorischen Kosten auch als Faktoren in die Bewertung einer Sittenwidrigkeit des Darlehensvertrag gem. §138 BGB einfließen. Der Bankenrechtsenat des BGH hat in seinem Urteil vom 29.11.2011[12] aufgezeigt, dass mit der Einführung von §6 III Nr. 4 PAngV aF[13] eine Restschuldversicherung ein Faktor in der Bewertung der Sittenwidrigkeit sein kann.

[9] Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), 2017, Ergebnisbericht zur Marktuntersuchung Restschuldversicherungen
[10] Vgl. https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/oftmals-teuer-und-ueberfluessig-1547962 ;
[11] Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen, Entwurf eines Gesetzes zur Deckelung der Abschlussprovisionen von Lebens -versicherungen und von Restschuldversicherungen
[12] BGH, Urt. v. 29.11.2011, Az.: XI ZR 220/10; VuR 2012, 103; Ahrens, LMK 2012, 334798
[13] Endspricht dem §6 IV Nr. 2 PAngV nF; Geändert durch G v. 11.3.2016 (BGBl. I S. 396)

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Das doppelte Preisschild ergänzt die anderen Maßnahmen, da es sich auf alle zusätzlichen Nebenleistungen bezieht.

Zu 5.

Der Verkauf von Restschuldversicherungen und ähnlichen Produkten ist bisher gering oder gar nicht geregelt. Vermittlerinnen und Vermittler aus diesem Bereich sind teilweise von den Regulierungen ausgenommen oder können sich auf Antrag befreien lassen. Alle Personen, die eine jährliche Prämie von unter 500€ erhalten, sind von vorn herein freigestellt. Darunter leiden vor allem die Verbraucherinnen und Verbraucher, denn die Vermittlerinnen und Vermittler müssen keine Mindestqualifikation erfüllen, weder bei der Beratungsqualität, noch für die Ermittlung des genauen Bedarfes der Verbraucherinnen und Verbraucher an einer Restschuldversicherung.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.